

## MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA SÍNTESE DAS PLURALIDADES DE EXPERIÊNCIAS NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E PIAUÍ

Emanoele Lima Abreu <sup>a</sup> e Alberto Fonseca <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) - Laboratório Interdisciplinar de Gestão Ambiental (LiGA), [emanoelelimaabreu@gmail.com](mailto:emanoelelimaabreu@gmail.com)

<sup>b</sup> Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) - Laboratório Interdisciplinar de Gestão Ambiental (LiGA)

### RESUMO

O licenciamento ambiental, apesar de constituir um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, tem tido sua efetividade criticada, devido à morosidade dos procedimentos, falta de fiscalização, baixa participação pública, dentre mais. A municipalização do licenciamento ambiental é apontada como uma das potenciais soluções para o fortalecimento deste instrumento, visando o maior controle que a população e o poder público local poderiam exercer sobre os impactos dos empreendimentos licenciados. Porém, diversos autores argumentam que a municipalização é utópica, devido à baixa capacidade institucional dos órgãos públicos municipais. A administração pública municipal brasileira evolui nos últimos anos. Igualmente, os processos de municipalização têm evoluído significativa e distintamente em cada estado brasileiro, acompanhando as realidades e necessidades locais. Objetivou-se avaliar as novas experiências de municipalização do licenciamento ambiental em diferentes contextos, avaliando a municipalização nos estados do Piauí e de Minas Gerais, através da análise de suas capitais, respectivamente Teresina e Belo Horizonte, e duas cidades do interior, Água Branca e Betim, todas com secretarias municipais de meio ambiente realizando o licenciamento de atividades de impacto local. Utilizou-se uma abordagem qualitativa e descritiva de investigação, baseada em estudos de caso múltiplos. Para coleta de dados foram utilizados pesquisa bibliográfica, revisões documentais e entrevistas estruturadas. As entrevistas foram realizadas através da aplicação de questionários com representantes dos órgãos ambientais municipais de cada município. A municipalização ocorreu em períodos distintos nos dois estados, sendo observadas diferenças entre as secretarias estudadas. As experiências pesquisadas diferem no contexto capital e interior, quanto ao número de funcionários e tipologias licenciáveis, mas alguns pontos negativos como falta de estrutura física e técnicos não capacitados foi apontado sobretudo no Piauí, mostrando uma diferença no processo da municipalização nos estados. De maneira geral, os resultados corroboram os entraves identificados em estudos anteriores e apontam que no interior, sobretudo do nordeste, os entraves podem ser ainda maiores.

**PALAVRAS-CHAVE:** licenciamento ambiental, municipalização, Minas Gerais, Piauí.

## ABSTRACT

Environmental licensing has been criticized, as having cumbersome procedures, lack of supervision, low public participation, among others. The decentralization of environmental licensing down to the municipal level is considered one of the potential solutions to strengthen this instrument, aiming to better control impacts on the local environment. However, several authors argue that decentralization is utopian because of the low institutional capacity of local government agencies. The Brazilian municipal public administration evolved in recent years. Likewise, decentralization processes have evolved significantly and distinctly in each Brazilian state, following the local realities and needs. This study aimed to evaluate new decentralization experiences of environmental licensing in different contexts, assessing decentralization in the states of Piauí and Minas Gerais, through the analysis of their capitals respectively Teresina and Belo Horizonte, and two towns, Água Branca and Betim, all with local municipal environmental licensing. It was used a descriptive and qualitative research approach based on multi-case studies. For data collection were used literature search, document review and structured interviews. Interviews were conducted through questionnaires with representatives of local environmental agencies in each municipality. The decentralization occurred at different times in the two states. Differences were observed between the secretariats. The experiences differ in the capital and within context, as the number of employees and licensable types, but some negative points such as lack of physical structure and not skilled technicians was appointed especially in Piauí, showing a difference in the process of decentralization in the states. Overall, the results support the obstacles identified in previous studies and show that in the interior, especially the northeast, the obstacles might be even greater.

**KEY WORDS:** Environmental licensing, decentralization , Minas Gerais, Piauí.

## INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

O licenciamento ambiental é um instrumento de política ambiental, que auxilia no ordenamento do uso e da ocupação do solo. Trata-se de uma parte importante do processo de planejamento e controle das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. No Brasil, o licenciamento ambiental foi incorporado à legislação ambiental federal como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), promulgada através da Lei 6938/1981. Após a PNMA, a Resolução CONAMA 001/1986 estabeleceu diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e fortaleceu o vínculo desta com o licenciamento ambiental, tornando obrigatória a realização de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. A Constituição Federal de 1988 trouxe um artigo exclusivamente sobre meio ambiente e confirmou a obrigatoriedade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A Resolução CONAMA 237/1997 estabeleceu competências e regras para o licenciamento ambiental.

Mais recentemente, a Lei Complementar 140/2011 fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente, incluindo o licenciamento e a fiscalização ambiental. Desde então, os estados estão sendo incentivados a transferir competências de licenciamento para os municípios. Essa transferência tem diversos objetivos, como, por exemplo, agilizar o processo de licenciamento ambiental, dar maior autonomia e potencial de receita para a gestão ambiental dos municípios, além de aprimorar a fiscalização das licenças. A autoridade local está mais próxima da população afetada pelo licenciamento ambiental, conhecendo, pois, seus interesses, dificuldades e particularidades. A municipalização pode, portanto, facilitar uma participação mais efetiva da sociedade na problemática ambiental local (ARRUDA JÚNIOR e ANDRADE, 2015 e ÁVILA e MALHEIROS, 2012).

Apesar dos benefícios “teóricos”, a municipalização do licenciamento ambiental é desafiadora. De acordo com Assetto et al (2003), o progresso da construção da capacidade local para a proteção do meio ambiente é muitas vezes dificultado por diversas barreiras institucionais, financeiras e políticas. Muitos estudos já trataram do licenciamento no nível municipal. Mas, diante do crescimento e da diversificação da municipalização, ainda restam diversas dúvidas sobre esse fenômeno. Dentre os aspectos pouco estudados, está a questão das variações de experiências de municipalização entre regiões geográficas e entre municípios da capital e do interior.

O objetivo deste artigo foi caracterizar a municipalização do licenciamento ambiental nos estados do Piauí e de Minas Gerais. Para tanto, foram selecionadas suas capitais, respectivamente Teresina e Belo Horizonte, e duas cidades do interior, Água Branca e Betim. Os quatro municípios já dispunham de secretarias municipais de meio ambiente, com rotina de coordenação do licenciamento ambiental local.

## METODOLOGIA

Essa pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa descritiva baseada em estudos de caso múltiplos, que, de acordo com Creswell (2010), é apropriada para entender fenômenos sociais que ainda não tenham sido muito pesquisados. Para coleta de dados foram utilizados os seguintes procedimentos: revisão e síntese de literatura acadêmica, pesquisa documental, entrevistas estruturadas. Para auxiliar a caracterização do licenciamento ambiental nos municípios que possuem poucos dados secundários disponíveis ao público, foi elaborado um questionário de caracterização enviado aos representantes dos órgãos ambientais dos municípios. O questionário possui 25 questões (entre abertas e fechadas) distribuídas em três dimensões: legal/regulatória, institucional e procedimental. Buscou-se identificar os aspectos legais que regulamentam as secretarias, através da legislação existente no município; conhecer a equipe diretamente responsável pelo licenciamento ambiental (bem como sua formação acadêmica) e apresentar os procedimentos adotados no processo de licenciamento.

Parte do questionário foi previamente respondido com base nas informações obtidas através de pesquisa documental, e posteriormente enviado, via e-mail, a quatro (4) funcionários das secretarias municipais de meio ambiente dos municípios

selecionados, buscando obter informações relacionadas à análise dos processos de licenciamento municipal. Cada entrevistado recebeu um código, garantindo o direito de anonimato dos mesmos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os questionários aplicados foram compostos de três dimensões: legal/regulatória, que trata dos principais mecanismos de regulação ambiental nos municípios; institucional, que trata de informações básicas sobre as secretarias municipais de meio ambiente; e procedimental, que trata do rito administrativo do processo de licenciamento. Por se tratar de um grande volume de dados obtidos através dos questionários, optou-se por apresentar, neste artigo, uma síntese dos resultados de cada dimensão, que são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese dos aspectos regulatórios, institucionais e procedimentais do licenciamento municipal.

Aspectos Analisados	Minas Gerais		Piauí	
	Belo Horizonte	Betim	Teresina	Água Branca
<b>Dados Censitários</b>				
População estimada (2015)	2.502.557	417.307	844.245	17.010
Área do município (km <sup>2</sup> )	331.401	343,856	1391,981	97,041
PIB per capita (R\$, 2013)	32.844,41	55.338,50	17.697,64	7.325,79
IDH - 2010 (IDHM 2010)	0,810 (muito alto)	0,749 (alto)	0,751 (alto)	0,639 (médio)
<b>Dimensão Regulatória</b>				
Principal legislação municipal sobre licenciamento ambiental	Lei Municipal 4253/1985 e 7.277/1997; Deliberação Normativa COMAM 42/02 e outras.	Leis 3274/1999 3650/2002 e 5628/13; Decretos 16660/01 e 18638/0; Resoluções CODEMA 01/14 e 01/15.	Lei Municipal 2475/1996.	Lei Municipal 421/2012.
Assinou convênio ou acordo com o estado?	Sim (Deliberação Normativa COPAM 102/2006)	Sim (assinado em 20/03/2013).	Não foi identificado acordo nem convênio “formal”.	Sim (Resolução CONSEMA 015/2010)
Possui Plano Diretor?	Sim (Lei 7165/1996)	Sim (Lei 4574/2007)	Sim (mas não foi identificada lei específica)	Sim (Lei 415/2011)
Possui Lei de Uso e Ocupação do Solo?	Sim (diversas leis)	Sim (Lei 5386/2012)	Sim (Lei 3560/2006)	Sim (Lei 233/97)
Possui Fundo Municipal de Meio Ambiente?	Sim (Lei 4253/1985 e DN COMAN 78/13)	Sim (Lei 3274/1999)	Sim (Lei 2476/1996)	Sim (Lei 292/2003)
<b>Dimensão Institucional</b>				
Principal instituição licenciadora	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Natureza da instituição licenciadora	Órgão Público do Poder Executivo Municipal	Órgão Público do Poder Executivo Municipal	Órgão Público do Poder Executivo Municipal	Órgão Público do Poder Executivo Municipal
Número de empregados (efetivos, temporários e concursados) atuando no licenciamento ambiental municipal	62 (incluindo 46 técnicos)	70	22 (17 comissionados, 2 terceirizados, 3 estatutários)	3 (comissionados)
Contratação de empregados terceirizados para atuar no licenciamento?	Não	Não	Sim (não há concursado)	Sim (não há concursado)
Estimativa do salário mensal bruto da equipe técnica (em mês que não incide férias e 13º).	Não disponibilizado pelo entrevistado	De R\$1800,00 a R\$6000,00.	De R\$800,00 a R\$2000,00.	De R\$1300,00 a R\$2600,00.
Formações profissionais presentes da equipe	Engenheiro, biólogo, administrador, agrimensor, etc.) engenheiros (sanitarista, elétricista, ambiental, agrimensor, químico), arquitetos, biólogo, químico e sociólogo	Engenharias (Ambiental, agrônômica, agrimensura, civil, florestal e química) biólogos, arquiteto e urbanista, químico, técnicos diversos.	Engenharias (civil, agrônômica,) biólogo, tecnólogos, médico veterinário, etc., Letras	Biólogo e Engenheiras (agronômica e civil).
<b>Dimensão Procedimental</b>				
Especificação de tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos	Lei Municipal nº 7.166/96 e tudo que está na DN 74 COPAM.	Sim. DN COPAM nº 74/2004; DN CODEMA nº 01/2014.	Sim (listagem do órgão estadual da Resolução CONSEMA	Sim (listagem do órgão estadual da Resolução CONSEMA 23/2014).

a licenciamento			23/2014).	
Disponibilização de TRs para estudos ambientais	Sim (segue padrões próprios do município).	Sim (segue padrão próprio).	Apenas para tipologia Posto de Gasolina	Sim (segue padrão do estado do Piauí).
Tipos de estudos que podem ser exigidos.	EIA/RIMA, PCA/PCA, RADA, PRAD.	EIA/RIMA, PCA/PCA; PRAD, PCA simplificado	PCA, PGRS, Relatório Ambiental Simplificado (RAS), EIA/RIMA, PRAD.	PCA, PGRS, Relatório Ambiental Simplificado (RAS).
Análise multidisciplinar	Sim	Sim, para classes 3 e 4.	Não	Não
Análise jurídica	Sim	Sim, para todos os casos.	Sim	Não
Quem assina a licença	Secretário municipal e Gerente do Licenciamento Ambiental	Secretário municipal	Gerente da zona municipal conjuntamente com o Secretário de Meio Ambiente Municipal	Secretário municipal conjuntamente como o Chefe do Departamento de Licenciamento
Modalidades de licença emitidas no município	LP, LI, LO, Licença corretiva, licença simplificada, licença de adequação.	LP, LI, LO, Licença corretiva, Licença simplificada e autorizações ambientais	LP, LI, LO Licença Corretiva e autorizações ambientais.	LP, LI, LO e Licença Única
Quem participa da decisão da licença	Técnicos da secretaria e, dependendo da classe, conselho municipal.	Técnicos da secretaria e, dependendo da classe, conselho municipal.	Técnicos da secretaria e, em alguns processos, ministério público.	Técnicos da secretaria
Fiscalização		Sim	Sim	Sim
Quantidade de fiscais suficientes para o município	Não.	Não.	Não.	Não (nem possui fiscal de meio ambiente)
Sistema informatizado de acompanhamento dos empreendimentos licenciado	Sim.	Sim	Não.	Não.

Fonte: Questionários, websites municipais, IBGE, etc.

Os resultados, de maneira geral, evidenciam que a existência da regulação de temas considerados importantes para o licenciamento municipal, tais como Plano Diretor, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Fundo Municipal do Meio Ambiente, podem sugerir capacidades similares de institucionalização da municipalização do licenciamento ambiental. Todavia, os quatro municípios aqui pesquisados, apesar de apresentarem tais requisitos, apresentaram condições muito diferenciadas de execução do licenciamento ambiental. Os municípios mineiros (Belo Horizonte e Betim) apresentam atributos institucionais que sugerem que os seus respectivos sistemas de licenciamento ambiental estão mais capacitados para conduzir o licenciamento ambiental. Suas secretarias trabalham com mais de 60 pessoas, entre técnicos, analistas e gestores, atuando diretamente no setor de licenciamento ambiental. Betim, surpreendentemente, declarou possuir um número maior e 'técnicos do que Belo Horizonte, que possui população 6 vezes maior.

Águia Branca evidenciou clara deficiência de equipe técnica, que contava apenas com três funcionários comissionados, além de não possuir profissional habilitado para a análise jurídica dos processos, nem mesmo fiscais ambientais. Nas demais cidades, apesar das secretarias de meio ambiente autodeclararem que possuem número de fiscais insuficiente, apresentam pelo menos um profissional habilitado para análise jurídica dos processos e, no caso de Belo Horizonte e Betim, equipe multidisciplinar habilitada para análise técnica dos processos. Em Teresina essa função ficava a cargo apenas do gerente de meio ambiente que, em casos mais complexos, solicitava ajuda por parte de outros funcionários da secretaria. Não existe uma equipe própria para consulta, visto que anualmente os funcionários podem ser substituídos. Em Betim e Belo Horizonte os conselhos municipais de meio ambiente participam da tomada de decisão quanto ao deferimento das licenças ambientais, nos casos de



empreendimentos mais complexos. Nesses dois municípios também existem sistemas informatizados de acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental.

## CONCLUSÃO

Este estudo evidenciou que a municipalização, que ocorreu em períodos distintos nos quatro municípios pesquisados, apresentam importantes diferenças. As raízes das diferenças, todavia, não ficaram claras. O município de Água Branca (PI), município com menor população, IDH e PIB per capita, evidenciou a maior limitação institucional e procedimental para a condução do licenciamento ambiental, um fato que corrobora a importância de se desenvolver mecanismos de fortalecimento institucional para municípios com condições socioeconômica desfavoráveis. O município de Betim (MG), apesar de ser um município interiorano, apresenta um sistema de licenciamento muito similar ao da capital do estado. Sua secretaria dispõe de um quantitativo relativamente alto de corpo técnico, bem como de sistemas de informação e rotinas procedimentais compatíveis com a do licenciamento estadual. Este resultado sugere que o fato de ser “interiorano” não determina a maturidade do licenciamento municipal. Espera-se que futuros estudos avancem o conhecimento sobre os meios de transformar a municipalização num instrumento de desenvolvimento sustentável. Apesar da existência de convênios e acordos com o estado para a municipalização do licenciamento ambiental, não foi identificada, em nenhum dos municípios, qualquer evidência de que a municipalização está resultando em melhorias ambientais para o ambiente local.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à CAPES pela bolsa concedida, à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo recurso concedido via Edital Universal (processo CRA - APQ-01640-14) e via edital de fluxo contínuo para participação a evento, bem como à equipe do LiGA (Laboratório Interdisciplinar de Gestão Ambiental).

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA JÚNIOR, P. e ANDRADE, R. C. Licenciamento Ambiental: Aspectos Gerais sobre o Instituto e a (in)eficaz Lei Complementar 140/2011. In: Licenciamento Ambiental: Herói, Vilão ou Vítima. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- ÁVILA, R. D. e MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. Saúde e Sociedade, v. 21, n. suppl. 3, p. 33-47, 2012.
- ASSETTO, V. J.; HAJBA, E.; MUMME, S. P. Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico. The Social Science Journal, v. 40, n. 2, p. 249-268, 2003.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

RIBEIRO, J. C. J. O que é o Licenciamento Ambiental. In: Licenciamento Ambiental: Herói, Vilão ou Vítima. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

WORLD BANK. Environmental Licensing. In: Getting to Green: A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness. Washington DC: World Bank Group, 2012.